ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

21 septembre 2000 *

Dans l'affaire C-124/99,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), par le Sozialgericht Münster (Allemagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Carl Borawitz

et

Landesversicherungsanstalt Westfalen,

en présence de:

Bundesrepublik Deutschland,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du droit communautaire en matière de sécurité sociale, notamment le principe d'égalité de traitement,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (quatrième chambre),

composée de MM. D. A. O. Edward (rapporteur), président de chambre, P. J. G. Kapteyn et A. La Pergola, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M. R. Grass,

considérant les observations écrites présentées:

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. P. Hillenkamp, conseiller juridique, et M^me^ N. Yerrell, fonctionnaire national mis à la disposition du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 février 2000,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 12 mars 1999, parvenue à la Cour le 14 avril suivant, le Sozialgericht Münster a posé, en application de l'article 177 du traité CE (devenu

article 234 CE), une question préjudicielle sur l'interprétation du droit communautaire en matière de sécurité sociale, notamment le principe d'égalité de traitement.

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant M. Borawitz à la Landesversicherungsanstalt Westfalen (ci-après la «LVA») à l'encontre du refus de cette dernière de lui verser un complément de pension d'invalidité.

Le droit communautaire

3 L'article 48 du traité CE (devenu, après modification, article 39 CE) dispose:

«1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté au plus tard à l'expiration de la période de transition.

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

...»

4 Le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1945/93 du Conseil, du 30 juin 1993 (JO L 181, p. 1, ci-après le «règlement n° 1408/71»), établit, en son article 3, paragraphe 1, le principe d'égalité de traitement:

«Les personnes qui résident sur le territoire de l'un des États membres et auxquelles les dispositions du présent règlement sont applicables sont soumises aux obligations et sont admises au bénéfice de la législation de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de celui-ci, sous réserve de dispositions particulières contenues dans le présent règlement.»

5 S'agissant du montant des prestations versées par un État membre à un bénéficiaire qui réside dans un autre État membre, l'article 10, paragraphe 1, premier alinéa, dudit règlement énonce:

«À moins que le présent règlement n'en dispose autrement, les prestations en espèces d'invalidité, de vieillesse ou de survivants, les rentes d'accident du travail ou de maladie professionnelle et les allocations de décès acquises au titre de la législation d'un ou de plusieurs États membres ne peuvent subir aucune réduction, ni modification, ni suspension, ni suppression, ni confiscation du fait que le bénéficiaire réside sur le territoire d'un État membre autre que celui où se trouve l'institution débitrice.»

6 Le règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71 (JO L 74, p. 1), tel que modifié par le

règlement n° 1945/93 (ci-après le «règlement n° 574/72»), contient, dans son titre IV, chapitre 3, intitulé «Invalidité, vieillesse et décès (pensions)», une section relative au paiement des prestations. Dans ce cadre, l'article 58, intitulé «Récupération des frais afférents au paiement des prestations», prévoit:

«Les frais afférents au paiement des prestations, notamment les frais postaux et bancaires, peuvent être récupérés par l'organisme payeur auprès des bénéficiaires, dans les conditions prévues par la législation que cet organisme applique.»

Le droit allemand

7 L'article 118, paragraphe 2a, du Sechstes Buch des Sozialgesetzbuches — SGB VI — (livre VI du code social, ci-après le «SGB VI») a trait au montant minimal qui doit être dépassé pour qu'un paiement rétroactif soit effectué. Opérant une distinction selon que le versement du montant est effectué en Allemagne ou à l'étranger, cette disposition prévoit:

«Les montants de paiements rétroactifs qui ne dépassent pas

1. un dixième de la valeur actuelle de la pension dans le cas de versements à effectuer en Allemagne,

2. trois dixièmes de la valeur actuelle de la pension dans le cas de versements à effectuer à l'étranger

ne sont pas versés. »

8 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que cette disposition a été introduite, avec effet à compter du 1er juillet 1993, pour éviter que les frais administratifs et de comptabilité ne dépassent le montant des paiements complémentaires.

9 Il y a lieu en outre de préciser que l'expression « valeur actuelle de la pension » constitue un chiffre de référence qui ne correspond pas au montant de la pension.

Les faits de l'affaire au principal et la question préjudicielle

10 M. Borawitz, né le 8 octobre 1930, bénéficie, depuis le 1er août 1993, d'une pension mensuelle d'invalidité d'un montant de 660,63 DEM que lui a accordée la LVA. Par courrier du 20 juin 1995, la LVA l'a informé que ce montant serait porté, à partir du 1er septembre 1995, à la somme de 663,94 DEM, en application du Rentenanpassungsgesetz (loi allemande sur la revalorisation des pensions).

11 Le même jour, la LVA a informé M. Borawitz qu'il existait, pour la période du 1er juillet au 31 août 1995, un droit à un complément de 6,62 DEM. Elle a

cependant ajouté que, en application de l'article 118, paragraphe 2a, du SGB VI, ce montant ne pourrait pas être versé puisque, d'une part, il ne dépassait pas 3/10 de la valeur actuelle de sa pension d'invalidité (soit 13,80 DEM) et, d'autre part, pendant les périodes en question, M. Borawitz était domicilié aux Pays-Bas. Il est constant que ledit montant dépasse le seuil «national» de 1/10 de la valeur actuelle de la pension d'invalidité de M. Borawitz (soit 4,60 DEM).

12 N'ayant donc pas perçu le montant complémentaire, M. Borawitz a introduit un recours administratif auprès de la LVA par lequel il faisait valoir que la distinction opérée par la législation allemande entre les versements effectués en Allemagne et ceux effectués dans les autres États membres violait le principe d'égalité de traitement visé à l'article 3 du règlement n° 1408/71.

13 Par décision du 16 avril 1996, la commission de recours de la LVA a rejeté ce recours au motif que l'article 118, paragraphe 2a, du SGB VI n'entre pas dans le champ d'application de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71. En effet, cet article vise les dispositions, en vigueur dans les États membres, qui diminuent, modifient, suspendent, suppriment ou frappent d'une saisie-arrêt les prestations, caractéristiques que, selon la LVA, l'article 118, paragraphe 2a, du SGB VI ne présente pas.

14 Le 3 mai 1996, M. Borawitz a saisi le Sozialgericht Münster. Appelée à intervenir à l'instance, la République fédérale d'Allemagne a fait valoir en substance que l'article 118, paragraphe 2a, du SGB VI n'opère aucune distinction entre nationaux et étrangers et que la seule distinction qui est opérée concerne les versements selon qu'ils sont effectués en Allemagne ou dans d'autres États membres (versements qui, en pratique, se font souvent ou même majoritairement en faveur de ressortissants allemands).

15 En outre, la partie intervenante a relevé que l'article 118, paragraphe 2a, du SGB VI est une disposition spéciale du droit de la sécurité sociale et constitue une exception à la règle générale en cette matière selon laquelle les versements de prestations sociales ne donnent pas lieu au prélèvement de frais, même lorsqu'il s'agit de versements à l'étranger. Étant donné que les frais de versement à l'étranger sont souvent beaucoup plus élevés, mais que les bénéficiaires n'ont pas payé de cotisations plus élevées au régime de sécurité sociale, cette exception serait manifestement justifiée dans le cas de versements «non économiques».

16 Éprouvant des doutes quant à la compatibilité de la réglementation allemande avec le droit communautaire, le Sozialgericht Münster a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«L'article 118, paragraphe 2a, du SGB VI est-il compatible avec le droit communautaire, et en particulier avec le principe d'égalité de traitement, dans la mesure où il restreint davantage à l'étranger qu'en Allemagne le versement de montants complémentaires dus au titre d'une pension?»

Sur la question préjudicielle

17 À titre liminaire, il convient de rappeler que, dans le cadre d'une procédure introduite en vertu de l'article 177 du traité, la Cour n'est pas compétente pour statuer sur la compatibilité d'une mesure nationale avec le droit communautaire. Elle est toutefois compétente pour fournir à la juridiction nationale tous les

éléments d'interprétation relevant du droit communautaire qui peuvent lui permettre d'apprécier cette compatibilité en vue du jugement de l'affaire dont elle est saisie (voir, par exemple, arrêt du 30 avril 1998, Sodiprem e.a., C-37/96 et C-38/96, Rec. p. I-2039, point 22).

18 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que, par la question posée, la juridiction nationale demande en substance si le droit communautaire, notamment le principe d'égalité de traitement, tel qu'énoncé à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, s'oppose à une législation nationale qui fixe le montant minimal d'une prestation en espèces auquel est subordonné son paiement à destination d'un ressortissant communautaire résidant dans un autre État membre à un niveau supérieur au montant exigé lorsque ce paiement a lieu à l'intérieur du même État membre.

19 La Commission relève que le montant-seuil pour effectuer les versements n'opère aucune distinction selon que le ressortissant est allemand ou étranger, mais selon que le versement est effectué dans le pays ou à l'étranger; il ne s'agirait donc pas d'une discrimination directe fondée sur la nationalité.

20 En ce qui concerne une éventuelle discrimination indirecte, la Commission relève que, dans la mesure où la réglementation allemande prévoit un montant-seuil plus élevé pour les versements à l'étranger, les bénéficiaires de pensions qui résident à l'étranger sont désavantagés.

21 La Commission se demande toutefois si ce désavantage frappe surtout des ressortissants allemands ou des ressortissants d'autres États membres. Elle relève

qu'il est incontestable que des ressortissants d'autres États membres sont également concernés, à savoir tous ceux qui, au terme de leur vie professionnelle en Allemagne, rentrent dans leur pays d'origine, ainsi que les ressortissants d'autres États membres qui bénéficient d'une pension allemande en tant qu'anciens travailleurs frontaliers.

22 Par conséquent, l'existence d'une discrimination indirecte est, selon la Commission, douteuse et ne peut être reconnue qu'à la condition que l'un ou l'autre groupe soit nettement plus touché. Elle estime qu'il appartient à la juridiction nationale de constater si cette condition est remplie.

23 À cet égard, il convient de rappeler que l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 a pour objet d'assurer, conformément à l'article 48 du traité, au profit des personnes auxquelles s'applique ce règlement, l'égalité en matière de sécurité sociale sans distinction de nationalité, en supprimant toute discrimination à cet égard résultant des législations nationales des États membres (arrêt du 25 juin 1997, Mora Romero, C-131/96, Rec. p. I-3659, point 29).

24 Il est de jurisprudence constante que le principe d'égalité de traitement, tel qu'énoncé à cet article, prohibe non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité des bénéficiaires des régimes de sécurité sociale, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat (arrêt Mora Romero, précité, point 32).

25 Ainsi doivent être regardées comme indirectement discriminatoires les conditions du droit national qui, bien qu'indistinctement applicables selon la nationalité, affectent essentiellement ou dans leur grande majorité les travailleurs migrants, ainsi que les conditions indistinctement applicables qui peuvent être plus facilement remplies par les travailleurs nationaux que par les travailleurs migrants ou encore qui risquent de jouer, en particulier, au détriment des travailleurs migrants (arrêt du 23 mai 1996, O'Flynn, C-237/94, Rec. p. I-2617, point 18).

26 Il n'en va autrement que si ces dispositions sont justifiées par des considérations objectives, indépendantes de la nationalité des travailleurs concernés, et que si elles sont proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national (arrêt O'Flynn, précité, point 19).

27 Il ressort de l'ensemble de cette jurisprudence que, à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi, une disposition de droit national doit être considérée comme indirectement discriminatoire dès lors qu'elle est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les ressortissants d'autres États membres que les ressortissants nationaux et qu'elle risque, par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers (voir, en ce sens, arrêt du 27 novembre 1997, Meints, C-57/96, Rec. p. I-6689, point 45).

28 Tel est le cas d'une disposition qui, telle que celle en cause au principal, fixe un montant-seuil plus élevé pour les versements à l'étranger que pour les versements nationaux. Elle opère en pratique comme une clause de résidence qui est plus facilement remplie par les bénéficiaires nationaux que par ceux d'autres États membres.

29 Une telle disposition est susceptible d'affecter essentiellement les ressortissants d'autres États membres étant donné que, par nature, leur proportion est plus élevée parmi les bénéficiaires de versements de pension hors d'Allemagne que parmi ceux de versements de pension à l'intérieur de cet État.

30 Contrairement aux observations que le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales a soumises devant la juridiction de renvoi, il importe peu à cet égard que les bénéficiaires de versements de pension résidant hors d'Allemagne soient ou non majoritairement de nationalité allemande. En effet, pour établir s'il y a discrimination indirecte, il convient de comparer la proportion de nationaux et de non-nationaux parmi les bénéficiaires de tels versements en Allemagne, d'une part, et dans les autres États membres, d'autre part.

31 Étant donné notamment que les ressortissants d'autres États membres qui, au terme de leur vie professionnelle en Allemagne, rentrent dans leur pays d'origine et que les ressortissants d'autres États membres qui bénéficient d'une pension allemande en tant qu'anciens travailleurs frontaliers se trouvent dans le second groupe, la proportion des ressortissants d'autres États membres est susceptible d'être plus élevée dans ce groupe de bénéficiaires de versements de pension que dans le premier groupe.

32 S'il n'est pas exclu qu'un tel traitement inégal soit justifié par l'existence de frais plus élevés accompagnant les versements effectués en dehors du territoire national, toute justification à cet égard présuppose qu'il soit établi que ces frais ne peuvent pas être évités. De même, la récupération des frais afférents au paiement des prestations, prévue à l'article 58 du règlement n° 574/72, ne saurait être invoquée lorsque aucuns frais de cette nature ne sont exposés.

33 À cet égard, il convient de relever, ainsi que l'a soutenu M. Borawitz devant la juridiction de renvoi, que les opérations de paiement en matière de sécurité sociale entre l'Allemagne et les Pays-Bas font l'objet d'une procédure de «clearing», ce que la Commission a par ailleurs confirmé. Selon cette procédure, les informations relatives au paiement d'une pension telle que celle de M. Borawitz sont transmises à un office de liaison de l'État de résidence du bénéficiaire qui se charge alors de payer la pension au moyen d'un versement national. Cette procédure de «clearing» ne génère aucuns frais supplémentaires puisque aucun paiement à l'étranger n'est en réalité effectué.

34 En outre, eu égard au fait qu'il s'agit dans l'affaire au principal du paiement d'un montant complémentaire unique dans le cadre d'une pension à caractère périodique, le versement de ce montant ne génèrerait aucuns frais de transfert si ce complément était inclus lors d'un prochain paiement de la pension. À moins que cela ne soit impossible, le paiement séparé du montant complémentaire ne doit pas désavantager l'intéressé.

35 Il convient donc de répondre à la question préjudicielle que le principe d'égalité de traitement, tel qu'énoncé à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, s'oppose à une législation nationale qui fixe le montant minimal d'une prestation en espèces auquel est subordonné son paiement à destination d'un ressortissant communautaire résidant dans un autre État membre à un niveau supérieur au montant exigé lorsque ce paiement a lieu à l'intérieur du même État membre, dans une situation où le paiement à destination d'un autre État membre n'entraîne pas de frais supérieurs par rapport au paiement de la même prestation à l'intérieur du premier État membre.

Sur les dépens

36 Les frais exposés par la Commission, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (quatrième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le Sozialgericht Münster, par ordonnance du 12 mars 1999, dit pour droit:

Le principe d'égalité de traitement, tel qu'énoncé à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1945/93 du Conseil, du 30 juin 1993, s'oppose à une législation nationale qui fixe le montant minimal d'une prestation en espèces auquel est subordonné son paiement à destination d'un ressortissant communautaire résidant dans un autre État membre à un niveau supérieur au montant exigé lorsque ce paiement a lieu à l'intérieur du même État membre, dans une situation où le paiement à destination d'un autre État membre n'entraîne pas de frais supérieurs par rapport au paiement de la même prestation à l'intérieur du premier État membre.

Edward Kapteyn La Pergola

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 21 septembre 2000.

Le greffier

R. Grass

Le président de la quatrième chambre

D. A. O. Edward